

**NUEVAS HERRAMIENTAS DE LA
COOPERACION AL DESARROLLO EN EL
AMBITO IBEROAMERICANO:**

***“LA PROMOCION DEL CANJE DE DEUDA
POR EDUCACION”***



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Sabrina Santos

Directora de Tesis: Lic. Valeria Pattacini

Carrera de Relaciones Internacionales

Universidad del Salvador

E-mail: santossabrin@gmail.com

Buenos Aires, Febrero de 2008

“Cuando la gratitud es tan absoluta las palabras sobran”

Álvaro Mutis



A mi familia... por su cariño, comprensión y apoyo incondicional

*A mi Directora de Tesis... por su dedicación, sus consejos y conocimiento, su
confianza y aliento*

A mis amigos... con quienes aprendí a aprender y por estar siempre presentes

*A la memoria de Magu... porque agradezco haber tenido una gran Amiga como vos y
por el tiempo que pudimos compartir juntas*

A todos aquellos que me han acompañado en esta etapa

INDICE

Introducción

- Acerca de este estudio: identificando el problema... 6
- Carácter y estructura de la investigación... 9

Capítulo I: “Marco Teórico”

- Definición de conceptos... 14
- Aproximaciones teóricas... 18

Capítulo II: “El sistema de cooperación al desarrollo”

- El sistema internacional de Cooperación al Desarrollo: Reseña histórica... 31
 - Fin de la Guerra Fría y década del '90: consideraciones especiales... 38
- Hacia un nuevo modelo de cooperación... 49

Capítulo III: “Educación y deuda en el ámbito Iberoamericano de Cooperación al Desarrollo”

- Cooperación para el desarrollo en el ámbito iberoamericano: educación y deuda como temas principales de agenda... 64

Capítulo IV: “Actores Intervinientes y Estudio de casos”

- Análisis de los actores involucrados en la iniciativa del canje de deuda por educación en el ámbito iberoamericano... 76
- Estudio de casos... 82
 - Acuerdo entre España y Ecuador... 83
 - Acuerdo entre España y Argentina... 87

Capítulo V: “Reflexiones finales” 94

Bibliografía 102

- Libros
- Documentos y Artículos de investigación
- Entrevistas

- Conferencias, Seminarios y otros
- Instrumentos jurídicos
- Páginas Web

Anexos

- Anexo I: Entrevista *Fundación Sustentabilidad, Educación y Solidaridad (SES)*..109
- Anexo II: Entrevista Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).....122
- Anexo III: Entrevista Ministerio de Educación de la República Argentina.....131



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCION



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Acerca de este estudio: identificando el problema...

"Con frecuencia la educación es un derecho cuyo ejercicio resulta muy caro"

Informe elaborado por Fundación Economistas Sin Frontera¹

La *globalización*, entendida como un proceso mediante el cual se han expandido las interacciones –económicas, sociales, políticas, ambientales, culturales- de los actores del sistema internacional provocando un aumento de su interdependencia sustentada en la mayor influencia que ejercen fenómenos ocurridos en distintos lugares del mundo sobre sus relaciones², ha introducido cambios en el sistema internacional en general, y en el régimen de cooperación al desarrollo en particular, al extender e intensificar las vinculaciones económicas, políticas, sociales y culturales de los actores involucrados.

Se reconoce, por un lado, los efectos positivos que la misma ha introducido en las relaciones internacionales -como el aumento del uso de las capacidades de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información- pero también se observa que ha implicado un proceso de fragmentación cuyo resultado ha sido intensificar la brecha que separa a los Estados desarrollados de aquellos más pobres.

De acuerdo a lo enunciado por Manuel Gómez Galán³, una de las principales causas ha sido la imposición de la lógica de mercado frente a las necesidades de la sociedad internacional y sus miembros, lo cual supone que la globalización ha

¹ GIMENO, J.; ALMAGRO HERRADOR, J. J.; DE CORDOBA, I. y GIMENO, P.; "Deuda Externa por Educación". Informe elaborado para la OEI por la Fundación Economistas Sin Fronteras. OEI. Madrid. 2005. Pg. 20.

² Interpretación basada en la definición de Ricardo Petrella: "Globalization refers to the multiplicity of linkages and interconnections between the status and societies which make up the present world. It describes the process by which events, decisions and activities in one part of the world come to have significant consequences for individuals and communities in quite distant parts of the globe". PETRELLA, R; "Globalization and Internationalization. The Dynamics of the Emerging World Order" en BOYER, R. y DRACHE, D.; "States Against Markets. The limits of globalization", Routledge, Londres, 1996. Pg. 62.

³ GOMEZ GALAN, M.; "La nueva sociedad global y sus necesidades ¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?" en GOMEZ GALAN, M. y SANAHUJA PERALES, J. A.; "La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención", CIDEAL, Madrid, 2001. Pg. 21.

desarrollado más su aspecto económico sin tener los mismos efectos –o resultados equitativos- a nivel social.

El régimen de cooperación al desarrollo no es ajeno a esta realidad, por lo que también ha sufrido modificaciones como consecuencia del proceso de globalización.

Principalmente, la imposición de la lógica del mercado, ha dado como resultado el predominio, en este régimen, del paradigma de “*alivio de la pobreza*” -entendida “como contención de catástrofes y reparación de los daños”⁴ en el corto plazo- en detrimento del paradigma del “*desarrollo*” -que supone una visión más largo-placista que estimule a los Estados a llevar adelante políticas en aquellos sectores esenciales para su desarrollo y donde el crecimiento económico del país esté “acompañado de un proyecto de desarrollo humano”⁵.

En este contexto, la educación se ha convertido en una herramienta para aliviar la pobreza y ha dejado de ser vista como un sector fundamental para el desarrollo.

Reconociendo que esta no es la única variable para poder dar cuenta de las causas acerca del menor grado de desarrollo de unos países respecto a otros, esta investigación comparte el supuesto del Lic. Juan Carlos Tedesco respecto de que “la Educación es la variable clave en una estrategia de desarrollo”⁶ teniendo en cuenta que ésta determina, en gran medida, el manejo de la información y el conocimiento y es la única política que posee la capacidad de actuar simultáneamente en objetivos esenciales del desarrollo como lo son la competitividad, la equidad y la ciudadanía.

De aquí se desprende que la educación adquiere entonces un protagonismo especial como factor de desarrollo para la planificación de la política nacional; pero también se ha convertido en uno de los principales temas de agenda en los foros internacionales, particularmente en aquellos que atienden las cuestiones relativas a la cooperación internacional.

⁴ TORRES, Rosa María; “Justicia educativa y justicia económica: 12 tesis para el cambio educativo”. Estudio encargado por el Movimiento Internacional de Educación Popular y Promoción Social Fe y Alegría. Fe y Alegría. Madrid. 2005. Pg. 40. Disponible en www.feyalegria.org.

⁵ TORRES, Rosa María Ob. Cit. Pg. 42.

⁶ TEDESCO, J. Carlos, “La educación es la clave en una estrategia de desarrollo”. Foro para el Estudio de los Problemas Argentinos. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Universo Económico. Buenos Aires. 2004. Pg. 37.

Esto es así porque, para planificar una estrategia basada en la educación como motor del desarrollo, los países en vías de desarrollo encuentran serias dificultades debido, prioritariamente, a la falta de recursos económicos. Una de las causales de esta falta de financiación es el gran peso que la deuda externa tiene sobre sus asignaciones presupuestarias; lo que lleva a los Estados a destinar mayor porcentaje de sus presupuestos al cumplimiento de los pagos de la deuda externa en detrimento de sectores fundamentales para el desarrollo como lo es la educación. Los organismos internacionales con competencias en la materia no han sido ajenos a esta problemática.

Por tanto, en este contexto aparece el *“canje de deuda por educación”* como una nueva herramienta del modelo de cooperación para el desarrollo que se sitúa en el marco de numerosas iniciativas internacionales que han renovado el espíritu de los Estados en su compromiso por mejorar el acceso a la *educación* en igualdad de condiciones en aquellos países que aún no han alcanzado un grado de desarrollo suficiente que garantice tales derechos.

Se estima pertinente el estudio de este nuevo instrumento ya que el *“canje de deuda por educación”* es propuesto en las últimas décadas como una de las *“nuevas herramientas”* dentro del modelo de cooperación al desarrollo que tiene como intención abordar la vinculación entre las situaciones anteriormente mencionadas: por un lado, el gran peso que la deuda externa implica para los países en vías de desarrollo; y por el otro, la falta de recursos económicos en estos mismos Estados para invertir en sectores esenciales para su desarrollo como lo es el de la educación.

Así, algunos de los principales desafíos actuales de la cooperación internacional son, por un lado, hacer frente a la brecha producida como consecuencia de la diferencia de conocimientos entre los Estados y, por otro, reposicionar a la educación como motor del desarrollo. Estos retos han conducido a la necesidad de que los actores del régimen de cooperación al desarrollo adapten sus normas, leyes e instituciones a esta nueva realidad. Si bien ha habido grandes esfuerzos en este sentido, aún no se ha encontrado un modelo que responda a las exigencias de un mundo globalizado.

Este proyecto, entonces, se propone describir y analizar el *“canje de deuda por educación”* como un nuevo elemento de la cooperación para el desarrollo debido a que parece romper con los modelos tradicionales -basados en la asistencia técnica, el intercambio estudiantil, los préstamos y las donaciones- y buscar nuevas alternativas, no sólo para la promoción de la educación, sino también para el endeudamiento externo. *¿Cuáles son las modificaciones que este instrumento podrá*

introducir en el ámbito iberoamericano para hacer frente al problema de la educación y la deuda externa?

Educación y deuda externa, se han convertido en temas relevantes de la agenda de cooperación internacional para el desarrollo entre los Estados de la comunidad iberoamericana en esta primera década del siglo XXI.

Presentadas las variables sobre las que se sustenta este trabajo, cabe destacar que, el objetivo general de la investigación será doble: por un lado, describir esta nueva herramienta de la cooperación para el desarrollo dentro del campo de la educación que es el “*canje de deuda por educación*”; y por el otro, identificar aporte/s que este instrumento puede realizar para superar las debilidades del modelo tradicional de cooperación al desarrollo.

De manera específica, los objetivos de este trabajo son:

1. Enunciar las características del “*canje de deuda por educación*”.
2. Explicar las razones por las cuales surge este instrumento como una nueva propuesta de los Estados.
3. Señalar las limitaciones del tradicional modelo de cooperación internacional para el desarrollo en el sector de la educación.
4. Establecer posibles derivaciones, incidencias e impactos de la aplicación del “*canje de deuda por educación*” en el modelo de cooperación al desarrollo, teniendo en cuenta la visión de diferentes actores involucrados en la implementación de este mecanismo.

Así, la finalidad de este trabajo es reconocer puntos de partida y formular aportes para el análisis y debate en relación con el desarrollo del mecanismo del “*canje de deuda por educación*” y las innovaciones que este introduce en las relaciones de cooperación de los Estados.

Carácter y estructura de la investigación...

El presente estudio es de carácter descriptivo con una delimitación temporal sincrónica debido a que el interés principal radica en delinear algunas características fundamentales del régimen de cooperación internacional actual y la

inserción de la temática de *canje de deuda por educación* como nuevo instrumento dentro de este esquema.

Se utilizaron criterios sistemáticos que permiten poner de manifiesto la estructura del régimen precitado y las características y perspectivas de la cooperación al desarrollo; en particular se describen y analizan, por un lado, el acuerdo firmado por Ecuador y España en marzo del 2005 y, por el otro, el Memorando de Entendimiento alcanzado entre el Gobierno de Argentina y el del Reino de España a finales del 2007.

Al presente, se han recopilado diferentes fuentes de información, básicamente bibliográfica y estadística, encontrándose como principal dificultad la falta de trabajos que sistematicen y analicen la cooperación internacional desde una perspectiva distinta a la de los actores involucrados. Cabe destacar que la literatura existente es significativamente diversa en cuanto a calidad y accesibilidad, y responde, en general, a intereses y necesidades de las instituciones de las que proceden.

Como consecuencia del diseño de investigación elegido, se han utilizado, principalmente, las siguientes técnicas e instrumentos de recolección de datos:

- Observación de datos y análisis documental, tanto de fuentes primarias como secundarias, de las que se destacan archivos del Ministerio de Educación y la Cancillería Argentina y de la República del Ecuador, así como también de agencias y organismos internacionales -actas, informes y publicaciones vinculadas a la temática- al igual que trabajos e investigaciones individuales y otro tipo de documentación. Particularmente, para el análisis del estado de situación de los *canjes de deuda por educación* en Iberoamérica, se han utilizado las Declaraciones obtenidas de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno y de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Educación.
- Entrevistas estructuradas y no estructuradas; entrevistas múltiples y en profundidad. Las mismas se encuentran como anexo al presente trabajo y han servido de insumo, en particular, para el desarrollo del capítulo IV.

Puede observarse en el desarrollo el análisis documental y de contenido como estrategias de triangulación teórica y de datos.

La investigación está limitada a Iberoamérica, es decir, a los 21 países que forman parte de la Comunidad Iberoamericana de Naciones -19 latinoamericanos y 2 europeos- cuyas lenguas oficiales son el español y el portugués.

La razón de esta elección es que la iniciativa de implementar el “*canje de deuda por educación*” en el continente latinoamericano –caracterizado por ser uno de los más inequitativos y porque los Estados que de él forman parte son Estados en vías de desarrollo–, aparece en el contexto de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estados y en las Reuniones de Ministros de Educación. Este marco de iniciativas internacionales es de especial interés para esta investigación porque se considera que refleja el compromiso de países desarrollados –como España y Portugal– con la promoción del desarrollo en Estados más atrasados; pero además, porque se ha buscado la implementación de este instrumento como una manera de mejorar la situación de la educación en los países latinoamericanos.

Esto permite obtener mayor información y claridad en cuanto a las iniciativas y políticas que se desarrollan en el contexto de Iberoamérica relacionadas con la búsqueda de mejorar el modelo de cooperación al desarrollo entre España y Portugal y los países del continente latinoamericano.

Se estudia particularmente la relación entre *España y los países del lado occidental del Atlántico* debido a que ésta ha demostrado en los últimos años un fuerte compromiso con la promoción de la educación y, a través de esta, del desarrollo de los países latinoamericanos. Principalmente se considera la llegada de la administración de José Luis Rodríguez Zapatero al gobierno de España en el 2004, como la renovación del interés de ésta por promover nuevas políticas de cooperación que la vinculan a los países latinoamericanos.

Como se refirió anteriormente, a fin de describir aspectos más específicos del “*canje de deuda por educación*”, se hace hincapié en los convenios bilaterales firmados entre Ecuador y España, por ser uno de los que se encuentra en etapa avanzada, y entre Argentina y España debido a que, si bien recientemente se firmó un pre-acuerdo, las negociaciones finales sobre el convenio aún no están cerradas.

Se tomará como espacio temporal los últimos 4 años (2004-2007) por ser el período en el que este instrumento cobró mayor protagonismo en reuniones iberoamericanas y por el interés que han demostrado los Estados en concretar iniciativas de este tipo.

En el primer capítulo se desarrolla el “*Marco Teórico*” en el cual se encuadra la investigación, por lo que el lector encontrará la descripción de las distintas

aproximaciones conceptuales y teóricas que han sido seleccionadas y una referencia sobre el fin o la utilidad que las mismas tienen en la presente investigación.

El segundo capítulo, denominado ***“El sistema de cooperación al desarrollo”***, describe de manera histórica los antecedentes y la evolución del sistema internacional de cooperación al desarrollo, con el fin de establecer el estado de situación actual en el que se encuentra y presentar así el contexto en el cual aparece la utilización de los *canjes de deuda por educación* como nueva herramienta del régimen.

En el tercer capítulo, ***“Educación y deuda en el ámbito Iberoamericano de Cooperación al Desarrollo”***, se analiza, por medio del estudio de las Declaraciones obtenidas de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y Gobierno y de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Educación, la introducción de la educación y la deuda como temas principales de la agenda iberoamericana de cooperación para el desarrollo y de los *canjes de deuda por educación* como instrumento de este régimen.

El cuarto capítulo, ***“Actores Intervinientes y Estudio de casos”***, está dedicado a presentar, en primer lugar, a los actores que participan en los procesos de *canje de deuda por educación*. Una vez definidos, se procede a describir los acuerdos alcanzados entre España y Ecuador y entre España y Argentina con el fin de analizar sus generalidades y particularidades y detectar qué actores tienen mayor protagonismo en cada experiencia.

El quinto capítulo, ***“Reflexiones finales”***, recoge las conclusiones preliminares obtenidas a lo largo de la investigación para, finalmente, concluir con un análisis integrador.

CAPITULO I

“MARCO TEORICO”



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Para alcanzar los objetivos de este proyecto se considera oportuno utilizar las teorías y los conceptos de las Relaciones Internacionales, como disciplina científica, que se mencionan en el presente capítulo.

Asimismo, es pertinente aclarar que no se recurrirá a una única teoría para analizar el objeto en estudio sino que, por el contrario, se tendrán en cuenta herramientas y conceptos de distintos abordajes teóricos ya que se entiende que de esta manera se enriquecerá el presente trabajo. Se comparte el pensamiento de James Dougherty y Robert Pfaltzgraft quienes afirman que "... ninguna generalización, principio o hipótesis aislado hasta ahora ha demostrado tener la suficiente fuerza como para servir como el fundamento para una teoría abarcadora y universalmente aceptada en las relaciones internacionales"⁷.

Definición de conceptos

A lo largo de esta investigación, se encontrarán conceptos tales como "cooperación internacional", "cooperación internacional para el desarrollo", "ayuda al desarrollo" y "ayuda oficial al desarrollo", entre otros, por lo cual se torna necesario precisar a qué se refiere cada uno de ellos. Para tal fin, han sido utilizadas las definiciones aportadas por el Lic. José Paradiso, en su publicación "Largos Caminos, Cortos Recorridos: una Interpretación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo"⁸ y de Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja Perales en su libro "El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos"⁹.

En términos generales, se entiende que *cooperación internacional* es, de los mencionados, el concepto más amplio ya que "Comprende todo tipo de actividades realizadas conjunta y coordinadamente entre dos o más países, y/o por éstos y

⁷ DOUGHERTY, J. y PFALTZGRAFF, R. (hijo); "Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales", Traducción de Cristina Piña, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1993.

⁸ PARADISO, José; "Largos Caminos, Cortos Recorridos: una Interpretación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo", Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad del Salvador, Buenos Aires, 2000.

⁹ GOMEZ GALAN, M. y SANAHUJA PERALES, J. A.; "El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos", CIDEAL, Madrid, 1999.